



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	185-2024
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2024.RRGR.260
Déposée le :	02.09.2024
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Fiechter (Oberwil im Simmental, UDC) (porte-parole) Schneider (Biel/Bienne, UDC) Ochsenbein (Bévilard, UDC)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Oui
Urgence accordée :	Oui 05.09.2024
N° d'ACE :	1041/2024 du 23 octobre 2024
Direction :	Chancellerie d'État
Classification :	Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif :	Rejet

Soumettre la votation sur l'accord-cadre 2.0 avec l'UE au référendum obligatoire s'appliquant aux traités internationaux

Au regard d'un possible accord institutionnel entre la Suisse et l'Union européenne, le Conseil-exécutif est chargé :

- de s'engager activement auprès du Conseil fédéral et du Parlement fédéral pour faire en sorte qu'en cas de votation fédérale, il faille non seulement obtenir l'assentiment de la majorité du peuple suisse, mais aussi de la majorité des cantons (référendum obligatoire s'appliquant aux traités internationaux) ;
- d'engager toutes les mesures juridiques possibles (p. ex. avis de droit, recours, etc.) pour imposer le critère de la majorité des cantons, si l'arrêté fédéral n'est pas soumis au référendum obligatoire s'appliquant aux traités internationaux ;
- de lancer un référendum au sens de l'article 141 Cst. au nom du canton de Berne et de faire pression pour qu'au moins sept autres cantons adhèrent à la demande de vote populaire, si l'arrêté fédéral n'est pas soumis au référendum obligatoire s'appliquant aux traités internationaux ;
- ~~de ne pas réaliser la votation fédérale dans le canton de Berne si l'arrêté fédéral n'est pas soumis au référendum obligatoire s'appliquant aux traités internationaux mais que le référendum facultatif aboutit.~~

Point 4 : renvoi par le Bureau du Grand Conseil le 5 septembre 2024

Développement :

Aucune autre population au monde n'est aussi libre de ses choix et de sa participation politique que la population suisse. L'accord-cadre 2.0 que la Suisse prévoit de conclure avec l'Union européenne (UE) est en vérité un traité de soumission : selon le « *Common Understanding* », les juges de l'UE seraient au-dessus de l'électorat suisse et auraient un pouvoir décisionnel sur la Suisse. Cela marquerait la fin de la liberté et des droits démocratiques des citoyennes et citoyens. C'est la raison pour laquelle le traité avec l'UE doit coûter que coûte être soumis au référendum obligatoire. Le peuple et les cantons doivent avoir le dernier mot. Le premier article de la Constitution fédérale insiste bien sur ce point : le peuple suisse et les cantons forment la Confédération suisse. Il est donc tout à fait clair qu'un traité d'une portée aussi importante que l'accord institutionnel 2.0 avec l'UE requiert la double approbation. Il est dans l'intérêt du canton de Berne que les cantons puissent décider eux aussi du rattachement de la Suisse à l'Union européenne.

Le professeur Andreas Glaser, qui ne se prononce ni en faveur ni en défaveur de l'accord-cadre s'exprime en ces termes en ce qui concerne l'exigence du référendum obligatoire¹ : « [...] sur cette base, le Parlement devrait, à mon avis, soumettre le nouveau traité au référendum obligatoire puisqu'il est de par son essence à mettre au même rang que celui de l'adhésion à l'EEE. » (traduction)

L'accord institutionnel 2.0 prévu avec l'UE touche à notre organisation étatique, à notre jurisprudence, à tous les traités qui ont été conclus et à venir (p. ex. dans le domaine de l'énergie, de la sécurité alimentaire et de la santé) et il inclut une « contribution financière » régulière que la Suisse devra verser à l'UE (paiement de tribut). Il s'agit donc d'un traité ayant des répercussions considérables sur la Suisse. Pourtant, la classe politique veut contourner une votation populaire obligatoire et faire fi de la volonté des cantons.

Il faut donc que le canton de Berne, tout comme d'autres cantons, fassent front en faveur de la démocratie directe et garantissent le droit de décision des cantons revendiqué par le peuple et la Constitution. Le rattachement insidieux de la Suisse à l'UE doit être empêché par tous les moyens. S'il se fait au mépris de la démocratie, le canton doit agir et, tel Arnold de Winkelried, prendre les devants, assumer l'inconfort et refuser de mener une votation inconstitutionnelle ne prenant pas en considération les cantons.

Motivation de l'urgence : l'accord-cadre 2.0 avec l'UE est fatidique pour l'indépendance, l'autodétermination, la démocratie directe et la neutralité de la Suisse. Le canton de Berne doit défendre son intérêt auprès de la Confédération et garantir que le peuple, mais aussi les cantons puissent se déterminer sur cette question. Les deux parties au traité, Suisse et UE, se sont en outre fixé pour objectif de conclure les négociations sur le nouvel accord à fin 2024. Il faut agir rapidement.

Réponse du Conseil-exécutif

Le dernier état des lieux du Conseil fédéral sur les négociations en cours avec l'Union européenne (UE), qui ont officiellement été ouvertes le 18 mars 2024, date du 26 juin 2024². La mise à jour de cinq accords existants et l'élaboration de deux nouveaux accords sur le marché intérieur, des modalités de coopération plus contraignantes et la pérennisation de la contribution de la Suisse permettront de développer et de stabiliser les relations entre la Suisse et l'UE. Les négociations en cours entre la Confédération et l'UE sont donc de grande envergure. Le délai d'aboutissement concret des négociations et de mise à disposition d'un paquet d'accords (traité international) n'est pas connu.

¹ <https://www.iwp.swiss/das-neue-eu-abkommen-koennte-die-direkte-demokratie-bedrohen-sagt-andreas-glaser/> (en allemand)

² Cf. Le Conseil fédéral dresse un état des lieux des négociations en cours (admin.ch)

L'article 141 de la Constitution fédérale (Cst.) détermine quand un traité international est soumis au référendum facultatif. Le référendum facultatif en matière de traités internationaux ne peut être demandé que contre des traités internationaux d'une grande portée temporelle ou matérielle (art. 141, al. 1, let. d, ch. 1 à 3 Cst.). Les traités internationaux soumis au référendum sont soumis au vote du peuple si 50 000 citoyennes et citoyens ayant le droit de vote ou huit cantons le demandent dans les 100 jours à compter de la publication officielle de l'acte (c'est-à-dire de son adoption par le Parlement ; art. 141, al. 1 Cst.). Si une demande de référendum facultatif en matière de traités internationaux aboutit, la majorité des votantes et des votants doit l'accepter (« majorité simple » conformément à l'art. 141, en relation avec l'art. 142, al. 1 Cst.).

Si un traité est soumis au référendum obligatoire en vertu de l'article 140, alinéa 1, lettre b Cst., une votation populaire a lieu d'office. Il faut que le traité prévoie l'adhésion à une organisation de sécurité collective ou à une communauté supranationale. Si le référendum obligatoire s'applique à un paquet d'accords, l'approbation de ce dernier demande une « double majorité ». Cela signifie qu'il devrait être accepté à la fois par la majorité des votantes et des votants et par la majorité des cantons (art. 140, al. 1, en relation avec l'art. 142, al. 2 Cst.). Il convient de tenir compte du fait que jusqu'à présent, les interventions et les initiatives politiques ayant pour but d'étendre le référendum obligatoire à des traités internationaux supplémentaires n'ont pas trouvé de majorité politique. Ainsi, en 2012, l'ensemble des cantons de même que la population (75,3 % de non, contre 24,7 % de oui) ont clairement rejeté l'initiative « Pour le renforcement des droits populaires dans la politique étrangère (accords internationaux : la parole au peuple !) » qui entendait ajouter certains traités internationaux, en fonction de leurs conséquences, aux objets soumis au référendum obligatoire³.

Vu les considérations de l'Office fédéral de la justice (cf. Vue d'ensemble du droit et analyse juridique de l'Office fédéral de la justice du 27 mai 2024 « Le référendum en matière de traités internationaux dans le droit constitutionnel fédéral »), il est possible de présumer qu'un éventuel paquet d'accords contiendra des dispositions importantes fixant des règles de droit et devra être mis en œuvre dans les lois fédérales (art. 164, al. 1 Cst.). Ce paquet d'accords fera donc probablement l'objet d'une demande de référendum facultatif en matière de traités internationaux. En revanche, selon le mandat de négociation, le paquet ne devrait prévoir d'adhésion ni à une organisation de sécurité collective, ni à une communauté supranationale telle que l'UE. Il ne devrait donc en principe pas être l'objet du référendum obligatoire en matière de traités internationaux visé à l'article 140, alinéa 1, lettre b Cst.

L'avis de droit de l'Office fédéral de la justice mentionne en outre l'existence d'un référendum extraordinaire, au sens où ce dernier n'est pas inscrit dans la Constitution. Appelé « référendum *sui generis* », ce type de référendum obligatoire s'applique aux traités internationaux dont certaines dispositions rendent inapplicables des éléments fondamentaux de la Constitution (p. ex. la modification de l'essence même du partage constitutionnel des compétences). En raison notamment de l'absence de base légale, ce type de référendum est controversé dans la doctrine constitutionnelle. Par ailleurs, le Parlement n'est pas entré en matière en 2021 sur un projet d'amendement correspondant de la Constitution. Sur la base de ces éléments et de considérations plus approfondies, l'avis de droit en arrive à la conclusion suivante : « *Il ne sera possible de juger définitivement si le paquet d'accords doit faire l'objet d'un référendum obligatoire que lorsque le résultat des négociations aura été paraphé. Il n'y a cependant pas lieu de s'attendre à ce que le paquet d'accords rende manifestement inapplicables des éléments fondamentaux de la Constitution. Selon toute vraisemblance, le scénario selon lequel il serait soumis à un ré-*

³ Le 1^{er} octobre 2024, le lancement de l'initiative populaire fédérale « Pour la démocratie directe et la compétitivité de notre pays – Contre une Suisse membre passif de l'UE (initiative boussole) » a constitué un nouvel essai de modifier la situation juridique relative au référendum en matière de traités internationaux. L'initiative demande notamment que les traités internationaux qui prévoient de reprendre des dispositions législatives importantes soient soumis au vote du peuple et des cantons et que cela s'applique notamment en cas d'accord-cadre institutionnel entre la Suisse et l'UE.

férendum sui generis en matière de traités internationaux découlant de l'art. 140, al. 1, let. a, Cst. n'entrera pas en considération. »

Points 1 et 2

Le Conseil-exécutif considère que l'évolution déjà initiée des relations entre la Suisse et l'UE revêt une importance capitale pour les trois échelons de l'État et pour les différents domaines d'activité cantonaux. Il suit donc de près les négociations en cours, et il s'impliquera activement dans les procédures de consultation en se prononçant sur le contenu des solutions négociées. La participation politique du canton de Berne à la politique européenne de la Confédération se poursuit dans le cadre de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) qui se penchera également de près sur le résultat des négociations, en tenant compte du contenu et des répercussions des accords pour les cantons.

La question soulevée par la motion – le futur paquet d'accords sera-t-il soumis au référendum obligatoire en matière de traités internationaux conformément à l'article 140, alinéa 1, lettre b Cst. ? – est principalement une question de droit qui relève de la Confédération. De plus, il ne sera possible d'émettre un avis définitif qu'après la fin des négociations sur le paquet d'accords, lorsque l'on en connaîtra les conséquences, en particulier sur la Constitution fédérale et sur les compétences cantonales. Le mandat de négociation donne à supposer que la voie éprouvée des paquets d'accords bilatéraux est poursuivie et que les compétences actuelles de la Confédération, des cantons et des communes ainsi que celles des tribunaux resteront identiques. Comme le démontre l'avis de l'Office fédéral de la justice, conformément au droit en vigueur, le domaine d'application d'un référendum *sui generis* en matière de traités internationaux est de toute façon étroit et pourrait tout au plus entrer en ligne de compte si le traité international rendait manifestement inapplicables des éléments fondamentaux de la Constitution. Ainsi, le Conseil-exécutif, dans sa participation politique, ne s'exprimera pas, ou ne le fera qu'avec parcimonie, sur la question juridique relative à la nécessité de soumettre le paquet de négociations ou des parties de celui-ci à un référendum obligatoire en matière de traités internationaux. En outre, il s'abstient de commander ses propres avis de droit, qui seraient imputables au budget cantonal, et de demander à des spécialistes un examen approfondi visant à déterminer si le canton disposerait d'éventuelles voies de recours contre une décision fédérale allant dans le sens d'un référendum.

Point 3

Même si, sur la base de leur appréciation politique, huit cantons décidaient de lancer un référendum facultatif en matière de traité international en vertu de l'article 141 Cst., le paquet d'accords correspondant (ou arrêté parlementaire d'approbation) ne serait soumis qu'à la majorité simple, qui ne requiert pas la majorité des cantons. Un référendum cantonal ne permettrait pas de soumettre le paquet d'accords à l'assentiment de la majorité des cantons, selon la demande exprimée dans le titre et le développement de la présente motion. De surcroît, comme mentionné ci-dessus, le résultat des négociations n'étant pas encore connu, il est pour l'instant impossible de déterminer la nécessité pour le canton de Berne de prévoir ou de lancer un référendum cantonal facultatif.

En résumé, le Conseil-exécutif rejette les demandes énoncées dans la motion.

Destinataire

– Grand Conseil